

Dr. Trócsányi László³

Viták és párbeszéd – Európa ma

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Kedves Vendégeink!
Kedves Kollégák!

Mint azt a megnyitó előadásban is hallhattuk, a mai konferencia két jeles évforduló alkalmából szerveződött: az Európai Unió történetében mérföldkőnek számító Római Szerződést hatvan évvel ezelőtt írták alá, míg magunk a Szegedi Tudományegyetemen tíz éve kezdtük el a Europe Direct keretében a munkát. Nagyon büszke vagyok arra, hogy az elmúlt tíz esztendőben számos vitafórum, szakmai kerekasztalbeszélgetés zajlott itt az európai integráció kapcsán. Mostani összejövetelünk során azonban az utóbbi hatvan évről kell elsődlegesen beszélnünk, így én is erről szeretnék szólni.

³ Igazságügyi miniszter, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. Az európai integráció folyamatértelmezése napjainkban

Engedjék meg, hogy tágabb kontextusba helyezzem el az európai integrációt. A történelem folyamán Európában mindig problematikus volt, hogy miként alakul az egyes népek, országok sorsa. Évszázadokon keresztül azonban az volt a lényegi kérdés, hogy ki gyakorolja Európa felett, illetőleg Európa lakossága felett az uralmat. Nevezetesen, gondoljunk arra, hogy a rómaiak elég messzire eljutottak, s a római jog segítségével nagyon komoly birodalmat sikerült kiépíteniük. Később nagy királyságok, császárságok jöttek létre és ezek próbálták dominanciát gyakorolva Európa lakosságát valahogy egyesíteni. Ez többnyire az abszolutizmus keretében valósulhatott meg.

Máskor hadvezérek próbáltak végigszántani Európán, és valamifajta nagyhatalmi törekvésekkel próbálkoztak egy új rendet kialakítani. Gondoljunk Napóleonra, Hitlerre, de akár Sztálinra, aki gyakorlatilag a keleti országokat próbálta meg blokkba tömöríteni. Ez mind az Európa feletti uralomról szólt. Ezzel szemben, ha például a második világháború utáni történésekre tekintünk, akkor az európai országok szabad akaratából történő integrációjáról beszélünk. Óriási különbség, hogy a tagállamok, vagyis az egyes államok szabad akaratból döntenek arról, hogy ők együtt kívánnak dolgozni, vagy pedig – mint a történelemben láthattuk – uralmi helyzet alapján kényszerültek erre.

Természetesen, amikor a hatvan évre visszatekintünk, akkor vizsgálhatjuk azt politikai aspektusból, illetve jogi, gazdasági és még számos egyéb szempont mentén. Politikai aspektusból arról lehetne beszélni, hogy mi a szerepe a nagy területtel rendelkező országoknak, a közepes méretű vagy a kis országoknak, milyen befolyással rendelkeznek ebben a szabad döntéshozatali mechanizmusban. Nyilván itt lehet felsorolni az alapító országokat, a csatlakozó országokat, és még akkor is, ha a tagállamok elvben egyenjogúak, óhatatlanul felmerülnek problémák. Politikai alapon meg lehet említeni, hogy vannak föderalisták, vannak

kormányköziek, és a hatvan év alatt is az integráció tartalmát és jövőképét illetően különböző irányzatok jelentek meg.

Amennyiben a jogi aspektusokra helyezzük a hangsúlyt, akkor mindekelőtt a közösségi jog természetéről tudunk értekezni, a közösségi jog elsőbbségéről, illetőleg a szerződések tartalmát fogjuk áttekinteni; azt, hogy milyen fontos szabályok vannak a döntéshozatali mechanizmusokban, valamint az intézmények vonatkozásában.

Ha az integrációt gazdasági aspektusból vizsgáljuk, akkor voltaképpen a négy alapszabadságra helyezzük a hangsúlyt, az elért gazdasági eredményekre fókuszálunk és azt is górcső alá vesszük, hogy az unió gazdasági és monetáris politikája miként alakul.

A magam részéről engedjék meg, hogy Jean Monnet-től hozzak egy idézetet előadásom mottójául: „Nem államok szövetségét építjük, hanem népeket egyesítünk”. („Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes”). Figyelemreméltó, hogy az alapító atyák szándéka tehát nem föderáció kiépítésére irányult, hanem egy olyan együttműködés kialakítására, amely elsősorban az európai polgárok érdekeit, jólétét szolgálja. Napjainkban pedig a következő dilemmák állnak előttünk: ki és hogyan dönt az európai emberek jólétét szolgáló kérdésekben? Hol húzhatjuk meg az uniós intézmények és a nemzetállamok hatáskörei közötti határvonalat? Miként alakul e kettő viszonya? Meddig terjed az a szuverenitás-transzfer, amelyet az alapító tagállamok az alapszerződésekkel, a csatlakozott tagállamok pedig az *acquis* elfogadásával tettek? Végső soron felválthatja-e a közösségi intézmények általi hatalomgyakorlás a nemzetállami kereteket? Tulajdonképpen ezek a XXI. század legnagyobb kérdései.

Azt nyugodtan leszögezhetjük, hogy az Európai Unió nem föderatív állam, mint ezt a bevezető idézettel is szemléltettem. Időről-időre – különösen a válságok alkalmával – megmutatkozik, hogy a közös hatalomgyakorlás egy ponton nem terjeszkedhet túl. A válsághelyzetben

ugyanis az európai társadalmak rend és biztonság iránti igénye az állammal szemben fogalmazódik meg, onnan várva a megoldást.

A közös hatalomgyakorlás tehát nem függetlenedhet az együttműködést létrehozó alapegységektől, vagyis nem írhatja felül a nemzeti szuverenitást.

Előbbi tétel igazolásaként kívánom áttekinteni az integráció történetét, egymásra vetítve a jogi és politikai folyamatokat. Ennek során vázolhatók fel, illetve értékelhetők a jelen kihívásainak megoldási alternatívái is.

Miután jómagam jogász vagyok, nyilván a jogi folyamatokra fókuszálva tartom meg előadásomat. Egy politikus biztosan arról beszélné inkább, hogy a nagy országoknak milyen befolyásolási kísérletei vannak.

2. Az integráció mélyülése – jogi és politikai hatások

A Római Szerződést tekinthetjük a határok nélküli térség kiépítésében az első „jogi mérőöldkőnek”, hangsúlyozva, hogy az egyértelműen gazdasági kérdésekre koncentrált.

A közös piac megteremtése, a gazdasági növekedés, a stabilitás melletti elköteleződés mellett fel sem merült még a politikai unió, mint az integráció minőségileg más szintjének elérése.

A hatáskör-átruházás terjedelmét értelmező első európai bírósági döntések az európai integráció önálló minőségét hangsúlyozzák. Ilyennek tekintem – és itt külön felhívom a figyelmet a Bíróság szerepére, mint az Unió egyik meghatározó intézményére –, az 1963-as *van Gend en Loos*-ügyet, amikor is az Európai Bíróság kimondta: a klasszikus nemzetközi szervezetként indult Európai Közösséget sui generis formációnak, a nemzetközi jog új jogrendjének tekinti. Ennek javára az államok szűk területen, de korlátozták szuverén jogaikat. A szerződés magánszemélyek által is hivatkozható és kikényszeríthető „valódi jog”.

Talán a joghallgatók többsége számára már ismert, hogy a *Costa v. E.N.E.L-ügyben* (1964) a tagállamok szuverén jogait véglegesen korlátozták, hiszen a Szerződésben meghatározott jogait és kötelezettségeiket a közösségi jogrendszerre ruházták át. A hazai jogszabályok a közösségi joggal szemben nem élvezhetnek elsőbbséget. Ez a tétel kétségtelenül az európai integráció történetének következő jelentős állomása, azaz 1957 után 1964-et írunk. De ha politikai párhuzamot vonok, akkor nagyon érdekes, hogy a döntés megszületésének időpontját követően veszi kezdetét a de Gaulle-i „üres székek politikája”. A jelenség a nemzetállami érdekérvényesítés szintjének fenntartására irányult, miközben a közösségi intézmények tevékenysége éppen ellentétes irányba indult. Itt jelentkezik először az az ellentmondás, hogy másképpen gondolkodik a politika, s más irányt vesz a jog.

Az önálló jogrendszer azonban győzedelmeskedik, ez tulajdonképpen 1970-ben az *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben* jelenik meg meghatározottabban. Az Európai Bíróság kimondja, hogy a közösségi jog egységessége és hatékonysága érdekében a tagállamok alkotmányukra hivatkozva nem kerülhetik meg közösségi jogi kötelezettségeiket. Deklarálásra kerül továbbá, hogy a közösség intézménye által alkotott jogszabályok érvényessége csak a közösségi jog fényében vizsgálható. Az első évtizedekben tehát a közösségi jog megerősödését tapasztalhatjuk; ez adott keretet az integrációnak és megrajzolta annak jövőképét.

1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország csatlakozik. Érdekes, hogy a közösségi jog elsőbbségének erősödése mellett megjelenik az ún. opt-out intézménye is. Az integráció mélyítésének folyamatában az először csatlakozó három tagállam számos tekintetben élt, él a kivülmaradási jogával. Ez annyit jelent, hogy az unióhoz csatlakozó egyes államok a korlátozott együttműködésben érdekeltek, vagyis bizonyos tevékenységekben nem kívánnak részt venni. A mai napig így van ez, mert például ha a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén vagyunk, akkor a dán vagy ír delegáció „hátradőlhet a székében”, mert az adott szakpolitikai tárgykör őket nem érinti. Említhetem még példaként az

Európai Ügyészséget, e szervezet esetében is vannak bizonyos országok, amelyek szabad akaratukból úgy döntöttek, hogy nem kívánnak csatlakozni. Ismét felhívom a figyelmet arra a kontrasztra, mely az előbbi folyamatokban is kimutatható: egyfelől erősödik a közösségi jog uralkodó volta, másfelől pedig a politikai döntések mentén adott országok kimaradnak némely együttműködési formációkból.

A '70-es években még új gazdasági kihívásokkal is szembesültek az államok: az olajválságok következtében az egyes tagállamok sokszor protekcionista intézkedésekhez folyamodtak, ami nehezítette az integráció szorosabbra fűzését, a közös piac teljes megvalósítását. Az Európai Bíróság viszont következetesen kiállt az integráció elért szintjének fenntartása mellett ebben az időszakban is.

Ennek szemléltetésére ismét utalok néhány bírósági döntésre példaként. Az 1978-as *Simmenthal-ügyben* – mint aztán később hasonlóan a *Factortame-ügyben* (1990) – kimondják, hogy a nemzeti bíróságoknak a belső jogot a közösségi jog fényében kell értelmezniük és figyelmen kívül kell hagyniuk bármilyen azzal összeütköző nemzeti rendelkezést. Az Európai Bíróság szerint a szuverenitás-korlátozás logikus folyamánya a harmonizált területeken az, hogy a közösségi jog egyértelműen fölébe kerül a nemzeti jognak. Komoly vitát generáltak ugyanakkor az úgynevezett *Solange ítéletek* a német szövetségi alkotmánybíróság előtt. Ennek kapcsán mondta ki a testület, hogy a szuverenitás átruházása nem engedhető meg korlátozásmentesen, ha ugyanis a nemzeti alkotmány az alapjogok tekintetében bővebb védelmet nyújt, akkor a közösségi jognak megálljt kell parancsolni. A német alkotmány identitása, annak strukturális elvei nem eshetnek áldozatául a közösségi jog feltétlen elsőbbségének. Kiemelést érdemel, hogy a német bírói fórum állásfoglalása úttörőnek számított a nemzeti jog közösségi joghoz való viszonyának értelmezésében. Később aztán számos tagállam alkotmánybírósága nyilatkozott ebben a kérdésben, mindeközben azonban az Európai Bíróság a közösségi jog szupremáciáját hirdette.

A következő fontos állomás, amiről szólnunk kell, az *Egységes Európai Okmány* megszületése, 1986-ban. Az Európai Közösség a különböző diktatúrák felbomlását követően integrálta a déli államokat. Kikristályosodott, hogy az átruházott hatáskörökben – melyek ekkor még csak gazdaságiak –, az Európai Közösség abszolút elsőbbséget élvez a szakpolitika formálásban és a jogi környezet alakításában. Az okmány célja, hogy 1992. december 31-ig fokozatosan létrehozza a belső piacot, vagyis egy *„olyan belső határok nélküli térséget, amelyben a szerződés rendelkezésével összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”*. Politikai szempontból ez az időszak egybeesik Gorbacsov hatalomra kerülésével, így a keleti blokkon belüli politikai változások új szempontokat hoznak az integráció céljaiba. Az integráció további mélyítésének érdekében szélesítik a Bizottság hatásköreit, növelik azon esetek körét, melyben a Tanács egyhangú döntés helyett minősített többségi szavazással is hozhat határozatot. Rögzítik a tagállamok közös európai külpolitika kialakítására és megvalósítására vonatkozó törekvését, ennek eléréséhez rendszeresen tanácskoznak biztonsági kérdésekben. Az új közösségi hatáskörök létrehozása és az intézményi reformok egyértelmű lépések a politikai integráció irányába, valamint erősítik a gazdasági és monetáris uniót.

Pillantsunk rá újból a bírói gyakorlatra, ebből az időszakból az 1991-es *Francovich-ügyet* említhetjük. Az Európai Bíróság kimondta, hogy ha egy tagállam nem tesz eleget a közösségi jogból fakadó kötelezettségének, és ezzel természetes vagy jogi személynek kárt okoz, akkor mögöttes kártérítési felelőssége keletkezik. Magánszemélyek saját tagállamukkal szembeni fellépése lehetővé válik a közösségi jog alapján is, ez már áttételesen az uniós polgárság előzményének tekinthető.

A világpolitikai folyamatok között a szovjet blokk felbomlása a legszármottevőbb történet. A Nyugat számára is kiemelt gazdasági és politikai érdek Európa többi részének stabilizálása, s ez a körülmény új lendületet ad az integrációnak.

Itt érkezünk meg 1992-be, a *Maastrichti Szerződés*hez, amely az Európai Unió alapidokumentuma. Az Európai Gazdasági Közösséget Európai Közösséggé átnevező megállapodásról külön konferenciát lehetne tartani, így most csak a jelentősebb eredményeit emelem ki. A legfontosabb tartópillérek: a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyekben folytatott együttműködés. Ez utóbbi területen nagyobb sikereket könyvelhettünk el a ratifikálás óta, ám a külpolitika és védelmi politika egységesítése rögzösebb úton halad. Közismert, hogy a külügyi kérdésekben való döntést a tagállamok maguknak szeretnék fenntartani. Emlékezzünk vissza például az Egyesült Államok elleni, 2001-ben történt terrortámadásokra. Verhofstadt volt a belga miniszterelnök és a soros elnökséget Belgium adta, mégis talán utolsóként tudott megszólalni, mivel a nagy tagállamok magukhoz vonták a kezdeményezést, és sorra tették közzé saját állásfoglalásukat. Ugyanilyen az iraki háború problematikája, melynek kapcsán szintén nem az Európai Unió járt élen a külügyi és katonai döntéshozatalban, sokkal inkább a tagállamok.

A Szerződés hozta létre a gazdasági és monetáris uniót, az úgynevezett maastrichti konvergenciakritériumok már előrevetítik a „többsebesség Európát”, tudniillik az euró bevezetésének feltételül szabott követelmények kapcsán jelentkezik először az éllovas és a lassabban haladó tagállamok közötti különbségtétel. Ugyanakkor új területeket vonnak be a közösségi politikába: oktatás, kultúra, fogyasztóvédelem, kohéziós együttműködés. Megjelenik továbbá az uniós polgárság intézménye; a tagállamok állampolgárait megillető uniós jogálláshoz (státus) az uniós jogban meghatározó jogok kapcsolódnak. Intézményi szinten tovább bővülnek az Európai Parlament jogkörei az együttdöntési eljárás bevezetésével.

Az egyre több területre kiterjesztett és elmélyíteni szándékozott együttműködés azonban óhatatlanul konfliktusokat is gerjesztett az unió történetében. A *demokratikus deficit*ről szóló vita megjelenése ugyancsak erre az időszakra tehető. A probléma lényege abban ragadható meg, hogy az európai integráció elmélyítésének szükségszerű velejárójaként

a döntéshozatal elszakadt az emberektől, noha eredetileg az ő érdekeit, jólétüket szolgáló együttműködés létrehozása volt az alapítók célja. A közösségi jog elsőbbsége és a minősített többségi döntéshozatal pedig nemcsak az állampolgároktól, hanem esetleg még a nemzetállamoktól is eltávolítja a releváns jogi környezetet. Nyilván csalódottságot okoz a kisebbségi véleményt képviselő ország számára a többségi döntés, az ilyen tagországok polgárai érezhetik úgy, hogy nélkülük, sőt ellenükre születnek bizonyos döntések. Számos korrekciós intézkedés és megoldási javaslat ellenére ezek a problémák a mai napig megoldatlanok.

A rendszerváltó országok felvétele kapcsán szintén fókuszba kerül az imént vázolt nehézség. Vajon hogyan egyeztethető össze a hatékony intézményi döntéshozatal a nemzetállami érdekek megfelelő képviselésével?

A demokratikus deficitről való diskurzus során világossá vált, hogy az unió intézményrendszere alapos felülvizsgálatra szorul annak érdekében, hogy az a tervezett bővítéseket követően is működőképes legyen. Ennek biztosítására kötöttett 1997-ben az *Amszterdami Szerződés*, majd 2001-ben a *Nizzai Szerződés*, figyelemmel a tizenkét tagjelölt keleti, illetve déli ország befogadására. A megerősített együttműködést mindhárom pillérre kiterjesztik, bár az újonnan csatlakozó tagállamok gazdasági helyzete és társadalomfejlődési sajátosságai miatt egyre intenzívebbé válik a többsebséges Európáról folytatott párbeszéd. A hatékonyság növelése érdekében megváltoztatják a szavazás rendszerét a Tanácsban, előtérbe kerül a minősített többség.

Ebben az időszakban lehettem bilaterális nagykövet Brüsszelben, Martonyi János jóvoltából. Közvetlen közelségből tapasztalhattam meg a Nizzai Szerződés és a *Laekeni Deklaráció* megszületésének körülményeit, a hajnalig tartó, heves vitákat. Jószerével végig azt hallgattam, hogy főszabállyá kell tenni a minősített többségi döntéshozatalt, különben az új tagállamok belépése után ellehetetlenül az eljárás. Súlyos

összeütközések voltak az egyes országok között a szavazatok számának elosztásában, a százalékos arányok kijelölésében.

Engedjék meg, hogy még egy személyes élményemet megosszam Önökkel. 2004. május 1-jét írunk, a Grand Place-on állunk, tíz nagykövet, egymás kezét fogva énekeljük az európai himnuszt, mindannyian lelkesek vagyunk a belépésünk alkalmából szervezett ceremónián. Az alapító országok, valamint a korábban csatlakozott tagállamok nagykövetei azonban nem álltak ott velünk a brüsszeli főtéren, azon az éjszakán. Szívmelengetőbb lett volna az érzés, felemelőbb az ünnep, ha mind a huszonöten, közösen tudtuk volna megélni.

Privát történetem szimbolikus jelentőségét erősíti, hogy nagyjából ebben az időszakban ülésezett az Európa jövőjével foglalkozó konvent, melynek feladata – egyebek mellett – egy európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés kidolgozása volt. A tervezet egy „szuperállam” fel fogását tükrözte, a deklarációba olyan jelképeket is belefoglaltak, mint zászló, himnusz stb. Ám a Franciaországban és Hollandiában tartott negatív kimenetelű népszavazások következtében kudarcba fulladt a ratifikációs folyamat. E két jelentős súlyú alapító ország sikertelen referenduma nagyon mély sebet ejtett az európai integráció történetében és rányomta bélyegét a következő évtized vezető politikusainak gondolkodására is.

Az *Alkotmányos Szerződés* sorsa tehát fordulópont, egyértelműen eldőlt, hogy nem lesz föderáció. Egyidejűleg azonban megerősítést nyert, hogy a nemzetállami lét nem oldódhat fel teljesen az uniós keretekben, hiszen – visszautalva Jean Monnet szavaira – nem államok szövetségét építjük, hanem népeket egyesítünk. Az emberek jólétének pedig nagyon fontos alkotóeleme a kulturális, nemzetiségi, történelmi tényezők által meghatározott közeghez való kötődés. Erre nem lehet alkalmas keret az Unió, mindenképpen meg kell őrizni a nemzetállami identitást.

A kompromisszumra törekvés szellemében született meg 2007-ben a *Lisszaboni Szerződés*, amely nem lépett az alapító szerződések helyébe, mindössze módosította azokat. Az átfogó reformok célja, hogy tökéletesítsék az unió intézményi működését és a döntéshozatal módját.

A demokratikus dimenzió erősítése érdekében másféleképpen osztja meg a hatásköröket az Európai Unió és a tagállamok között. Kimondja továbbá, hogy tiszteletben kell tartani a nemzetállamok identitását annak érdekében, hogy fokozódjék a döntések legitimitása és közelebb kerüljön az Unió annak polgáraihoz. A Szerződés 4. cikk (2) bekezdésének identitás-klauszulája nyomán sorra jelennek meg a tagállami alkotmánybíróságok állásfoglalásai arra vonatkozóan, hogy mely alapelvek, alapjogi garanciák nélkülözhetetlenek a nemzeti identitás meghatározásához. Valójában nehéz teljességgel összeállítani azon értékek és alkotmányos rendelkezések katalógusát, amelyek az egyes országok nemzeti létének elengedhetetlen tartozékai. Vitán felül ebbe a fogalmi körbe értendők a tagállamok inherens és politikai struktúrái, valamint alkotmányos berendezkedésük. A nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatát elemezve számos német, dán, lengyel, stb. határozatot idézhetnénk, most azonban csupán egyet ismertetek részletesebben az alábbiakban:

A francia Alkotmánytanács a Szerződés ratifikációjával kapcsolatban 2007-ben olyan döntést hozott, ami számos ponton egybecseng ugyan-ezen testületnek három évvel korábbi határozatával. Ezek szerint az alkotmányos identitás tartalmi eleme a „szabadság, egyenlőség, testvériség” alapelve, illetve a laicitás, a szolidaritás, a terület sérthetlensége vagy a francia nyelv védelme is.

A nemzeti identitás azonosítása, az ezzel kapcsolatos jogalkalmazás és jogértelmezés lehetőséget teremtett arra, hogy a tagállamok feltörhessék a közösségi jog abszolút primátusát. Az intézmények újabb gyakorlata a „lopakodó hatáskörelvonás” irányába hat, azaz relativizálni igyekeznek a nemzeti identitás szerepét, s ezzel párhuzamosan abszolutizálni az uniós hatáskörök átruházását.

Ezzel szemben a másik oldalon a nemzetállami szuverenitás áll, amely a közös hatalomgyakorlás forrása. Ennek része természetesen az ország területén élő népesség, melynek összetétele a tagállam akarata nélkül nem változtatható meg. Utálnék ennek kapcsán az Unió menekültügyi elosztásának mechanizmusára, ami rendkívül aktuális probléma. Hangsúlyozni szükséges, hogy az alkotmányos berendezkedésünkben kizárólagos hatáskörrel rendelkező állami szervektől nem vonható el hatáskör.

3. Az Európai Unió jelenlegi helyzetének értékelése: hova jutottunk hatvan év alatt?

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén terjesztette elő a Fehér Könyvet, melyben felvázolja a következő évtized kontinensünket érintő főbb kihívásait és lehetőségeit, az évfordulós római csúcstalálkozó előtt. A dokumentum öt lehetséges útvonalat jelöl a huszonhét tagú egyesült EU számára. Címzavakban ezek az alábbiak:

- *Megy minden tovább*, vagyis a jelenlegi reformprogram végrehajtására összpontosít az Európai Unió;
- *Csakis az egységes piac legyen*, mivel a tagállamok egyre több szakpolitikai területen nem képesek közös nevezőre jutni;
- *Aki többet akar, többet tesz*, azaz meghatározott területeken a tagállamok célirányos koalíciókat hozzanak létre;
- *Kevesebbet hatékonyabban*, tehát az EU koncentráljon azokra a szakpolitikai területekre, ahol képes többet és gyorsabban megvalósítani, és kevesebbet tegyen ott, ahol nem tud hozzáadott értéket biztosítani;
- *Sokkal többet együtt*, azaz a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a döntéshozatalt.

Napjaink teendője az európai projekt helyzetének alapos átgondolása, melyhez jó vitaindító anyagot jelenthetnek a Bizottság által kidolgozott forgatókönyvek. Fontos döntések meghozatala vár az Unió vezetőire,

ezekhez mindenekelőtt szükséges megvizsgálni az eredményeket és az előnyöket éppúgy, mint a javítást igénylő területeket. Előfeltételként világossá kell tenni, hogy mik az uniós célok, miként értékelhető hatvan év távlatában az európai intézményrendszer, a tagállamok és főként az állampolgárok helyzete. Ennek alapján lehet majd dönteni az irányokról, s újradefiniálni az együttműködés kereteit.

Tekintsük át röviden a következőkben az egyes intézmények aktuális állapotát, feladatait és szerepkörét!

Az *Európai Bizottság* legfontosabb célkitűzése az integráció elmélyítése. Ezt a szerződések kiterjesztő értelmezése révén tudja megvalósítani. Megjegyzendő, hogy a tagállami konszenzus szükségessége mellett elfogadandó aktusok esetében is az uniós centralizációt helyezi előtérbe. A megerősített együttműködési eljárás ugyanis lehetővé teszi, hogy a tagállamok egy jelentős számú csoportja teljes konszenzus hiányában is előrelépjen az integráció egyes területein, mint ez például az Európai Ügyészség esetében is körvonalazódni látszik.

Az *Európai Tanács* határozza meg az Unió tevékenységének általános politikai irányvonalát és prioritásait. Az érdekérvényesítési fórum az uniós országok vezetőinek részvételével megvitatja azokat a bonyolult, illetőleg szenzitív kérdéseket, amelyeket nem lehet a kormányközi együttműködés alacsonyabb szintjén megoldani. Összhangba kell hoznia a hatékony működésre vonatkozó uniós elvárást a huszonnyolc tagállam kormányzati akaratával. Az utóbbi évek tapasztalatai azt mutatják számomra, hogy bizonyos témákban a mindenki által elfogadható kompromisszum tulajdonképpen a minimum, ezért a tanácsulések konklúziói szinte kiüresednek. Lényegi döntések különböző tanácsi formációkban – mint például a versenyképesség vagy a bel- és igazságügyi politika területein – születnek inkább, minősített többségi szavazással. Mindezekből következik, hogy meglehetősen korlátozott a Tanács hatékonysága, és ezáltal a tagállamok bizottsági javaslatok elleni eredményes fellépésének lehetősége.

Az *Európai Parlamentet* közvetlenül választott képviselők alkotják, ez alapvetően egy politikai vitafórum, amely hangsúlyosan kezeli az Unió értékeit, céljait. Jogalkotási feladatainak bővülése – a rendes jogalkotási eljárás révén – a demokratikus deficit ellensúlyozását szolgálná az európai polgárok sui generis érdekeinek képviselésével. Fontos szerepe van a döntéshozatalban, akár a tagállamokkal szemben is. Magam is részese voltam néhány LIBE meghallgatásnak, mely alkalmakkor rendszerint felvetődött bennem a kérdés, hogy vajon azonos elvárásokat fogalmaznak-e meg a tagállamokkal szemben. A tagállamok eltérő megítélésének látszatát keltheti néha a működés, ami ellentétes az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikke szerinti tagállami egyenlőség és lojális együttműködés elveivel.

Az *Európai Bíróság* feladata az európai uniós jogszabályok értelmezése és az egységes jogalkalmazás ösztönzése a tagállamok irányában. Jellemzően a szerződések kiterjesztő értelmezésének irányába hat a gyakorlat. Meggyőződésem szerint a Bíróság rendelkezik a legfontosabb szereppel az Unió intézményi struktúrájában, prosperálása töretlen az elmúlt évtizedekben, szankciókat is alkalmazhat, valamint jó néhány fontos elv bevezetése kötődik hozzá (pl. közvetlen hatály, uniós jog elsőbbsége). Az Európai Bíróság előtt is meg-megjelenik a szuverenitás-probléma nem csak politikai, hanem jogi kérdésként történő kezelése is, rendszerint felmerül ennek kapcsán a határozottabb vélemény kidolgozásának szükségessége.

A *tagállami parlamentekkel* összefüggésben nekem állandóan egy kiváló angol professzor, Philip Norton találó mondása jut eszembe, amely nagyjából így hangzik: a nemzeti parlamentek vagy megtanulnak az európai integrációval foglalkozni, és felülnek a brüsszeli gyorsra, vagy pedig lemaradnak. Először a Lisszaboni Szerződés rögzítette a nemzeti parlamentek arra való jogosultságát, hogy a szubszidiaritás elvének védelmében vizsgálhassák az uniós jogszabálytervezeteket. Az ellenőrzés lehet előzetes vagy utólagos, előbbi hatékonyságához több

tagállam összefogása szükséges, az utóbbi pedig a Bíróság közreműködésével valósulhat meg. Összességében elmondható, hogy a rendszer hatékonysági mutatója meglehetősen csekély, a tapasztalatok szerint csupán a legállhatatosabb tagállamok parlamentjének „sárgalapos figyelmeztetési” tudtak beavatkozni az uniós jogalkotás előkészítő szakaszába. Számos országban érezhető csalódottság amiatt, hogy vélt vagy valós hatáskörelvonás történt, és mégsem sikerült eredményesen befolyásolni az eseményeket. A nemzeti parlamentek másik szerepköre a Bizottsággal folytatott politikai párbeszéd, melynek keretében információt tudnak cserélni szakpolitikai kérdésekről, s így képviselthez jut a tagállamok kormányzati véleménye. Magyarországi példával élve fontos megemlítenem, hogy a terrorveszélyhelyzet bevezetése az Európai Bírósághoz fordulás kapcsán alkotott törvény.

A tagállami alkotmánybíróságok az alkotmányos berendezkedés őrei. Amíg az Európai Bíróság az átruházott szuverenitás kapcsán végez jogértelmezést, addig a nemzeti alkotmánybíróságok az át nem ruházott, át nem ruházható szuverenitás védelmében járnak el. Az alapjogok elért védelmi szintje, az alkotmányos mag, a nemzeti szuverenitás, az alkotmányos identitás mind-mind olyan sarokkövek, melyekre figyelemmel igyekeznek kimunkálni saját álláspontjukat az uniós jogról és különösen az uniós intézmények döntéseiről – úgyszólván „Csipkerózsika-álmukból” fölébredve. A magyar Alkotmánybíróság – az Alaptörvény értelmezése tárgyában benyújtott indítvány alapján – a 22/2016. (XII.5.) AB határozatában – a következőket mondta ki: „a közös hatalomgyakorlás nem sértheti az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”.

Végül vizsgáljuk meg az *állampolgárok* helyzetét, hiszen igazából ők az európai integráció „főszereplői”. Elvárásaik közös eredőjének vezérelve: „legyen jogállam és legyen rend!” Legyen továbbá gazdasági és szociális biztonság, lényeges szempont, hogy ezeknek a tagállam méretétől

valamint politikai jelentőségétől függetlenül érvényre kell jutniuk. Ne legyen tehát „kettős mérce”! Fontos még a saját kulturális, nemzetiségi, történelmi tényezők által meghatározott közegehez való kötődés tiszteletben tartása.

4. Következtetések: merre tovább Európai Unió?

Az Európai Unió jelmondatából („Unie dans la diversité”)⁴ álláspontom szerint az következik, hogy az egység megteremtésének és a sokféleség tiszteletének együtt kell járnia.

Le kell szögezni, hogy az integráció alapvető céljai és mozgatórugói a Római Szerződés óta változatlanok, úgymint az európai államok közös hagyományain alapuló együttműködés, az európai polgárok jóléte, a gazdasági fejlődés, valamint a béke és biztonság megteremtése, fenntartása.

Modern társadalmunkban azonban mindig új és újabb kihívások jelennek meg. A megoldások kidolgozásakor a jogállam és a demokrácia alapértékeire kell figyelemmel lennünk, különös tekintettel az alapvető emberi jogok tiszteletben tartására. Az egység fenntartásának előbbi kritériumai mellett ugyanakkor el kell fogadnunk, hogy a rendkívüli helyzetek atipikus megoldásokat (is) igényelnek a hatékonyság érdekében, s ebben ragadható meg egyébiránt a sokszínűség.

A történelmi tapasztalatokból kiindulva új megvilágításba kell helyezni a közös intézmények és a tagállamok integrációhoz való viszonyulását. Miután az európai integráció alakításának kereteit a nemzetállamok szintjéről eredő politikai folyamatok határozzák meg, az uniós döntéshozatal nyilvánvalóan nem függetlenedhet az intézményeket létrehozó államoktól.

4 Egyesülve a sokféleségben (a szerk.)

Nemzetközi politikai, társadalmi változások, kihívások idején a „hogyan tovább” kérdésére az elsődleges válaszokat a tagállamok csak együttesen adhatják meg. Az uniós intézményeknek pedig a közösen meghatározott, egységes irányoknak megfelelően kell eljárniuk.

Természetesen előfordulhat, hogy a megoldásra váró kihívások felszínre hozzák a tagállamok alkotmányos berendezkedéséből, történeti fejlődéséből, hagyományaiból adódó különbségeket. Ekkor teret kell engedni a sokszínűség fenntartásának, ameddig az nem veszélyezteti az integráció alapértékeit, a lojális együttműködés és a tagállami egyenlőség alaptételeit. Persze azzal a következménnyel számolni kell, hogy egyes tagállamok kimaradhatnak bizonyos együttműködési formákból, illetőleg fenntartásokkal vehetnek azokban részt.

Összegzésembe elmondom, hogy – bár a jelenség létezése tagadhatatlan – a magam részéről nem vagyok híve a kétsésséges Európának. A tagállamok közötti különbségekből fakadó nehézségek kezeléséhez ugyanakkor elengedhetetlen, hogy az Unió is önmérsékletet gyakoroljon, és ténylegesen tiszteletben tartsa az egyes országok alkotmányjogi kultúráját, nemzeti sajátosságait. A mögöttünk lévő hat évtized legfontosabb mozzanatainak felidézése után – Karsai Krisztiánával egyetértve – megállapíthatjuk, hogy az Unió fejlődése kríziseken keresztül zajlott. Okulnunk kell a viták során megszerzett tapasztalatokból, majd a tanulságokat levonva nekivágni európai közös jövőnk építésének. Őszintén bízom abban, hogy az uniós intézmények és a tagállami hatóságok közti párbeszéd segítségével az európai országok együttműködése szabad akaratból fog folytatódni, és sikerül fenntartanunk az egységet a társadalmi és politikai közegek sokszínűsége mellett is.

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!